सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के लिए आर.टी.ई. अधिनियम का महत्त्व

बी.एस. ऋषिकेश



परिचय

आर.टी.ई. अधिनियम 2009 'भारत में बच्चों के लिए निःशुल्क और अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा के अधिकार' के बारे में है। यह अधिनियम बच्चों के बारे में है स्कूलों के बारे में नहीं, इसलिए यह अधिनियम सभी स्कूलों के लिए महत्त्वपूर्ण है। किन्तु लोकप्रिय धारणा के साथ–साथ विभिन्न राज्यों के शिक्षा विभागों द्वारा अधिनियम के एक गौण प्रावधान को लागू करने की ओर अत्यधिक ध्यान देने और सुप्रीम कोर्ट के कुछ निर्णयों के कारण यह माना जा रहा है कि वास्तव में इसका सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के साथ कोई लेना–देना नहीं है। इसका और इस अधिनियम से जुड़े अन्य मिथकों का स्पष्टीकरण जरूरी है। इसलिए इस लेख में सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के लिए आर.टी.ई. अधिनियम के महत्त्वपूर्ण पहलुओं का विस्तृत वर्णन करने की बजाय यह प्रयास किया जाएगा कि अधिनियम पर ही विस्तार से चर्चा की जाए ताकि यह मिथक दूर हो जाए कि यह अधिनियम निजी स्कूलों में आरक्षण के बारे में है और इसका सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के साथ कोई लेना–देना नहीं।

सबसे बड़ा मिथक यह है कि 'भारत में आर.टी.ई. अधिनियम शिक्षा के निजीकरण के बारे में है।' हाल ही में एक उच्च स्तरीय मीटिंग में मैंने एक सज्जन को लगातार यह कहते हुए सुना कि अगर शिक्षा के क्षेत्र में प्रगति करनी है तो उसका एक ही रास्ता है कि आर.टी.ई. अधिनियम को समाप्त कर देना चाहिए! प्रभावशाली नीति निर्माताओं की मीटिंग में ऐसी टिप्पणी सुनकर मैं भौंचक्का और अवाक रह गया। फिर मैंने यह जानने की कोशिश की कि वह कौन–सी बात है जिसकी वजह से वे महाशय अधिनियम के खिलाफ इतना कड़ा और आलोचनात्मक रुख अपना रहे हैं। मैंने उनसे मीटिंग के बाद बात की। उन्होंने जो कुछ कहा उससे मुझे इस बात में और ज्यादा विश्वास हो गया कि कानून की आवश्यकताओं के अनुपालन को सुनिश्चित करने में होने वाली असफलता/देरी के लिए हमारे मन में जो कारण है वह एकदम सही है और वह कारण है – अधिनियम के सभी प्रावधानों का प्रभावी तरीके से प्रसार न कर पाना। यह महाशय स्पष्ट रूप से ऐसा मानते थे कि जो बुराइयाँ हमारी शिक्षा प्रणाली को त्रस्त कर रही हैं, उन सबका जवाब निजी स्कूल हैं। उनका विचार था कि यह अधिनियम मुख्य रूप से, प्रवेश पर प्रतिबन्ध लगाने के द्वारा, निजी स्कूलों को विनियमित करने पर अपना ध्यान केन्द्रित करता है जबकि सरकार द्वारा संचालित स्कूल साफ बच निकलते हैं यहाँ तक कि बुनियादी सुविधाओं के क्षेत्र में भी। यह बात सच नहीं है। और अगर अपने देश में शिक्षा की प्रगति में रुचि रखने वाला कोई व्यक्ति इस अधिनियम की व्याख्या इस तरह से करता है तो कल्पना की जा सकती है कि विभिन्न हितधारकों के साथ क्या हो रहा होगा।

पाँच वर्षों में 2,04,000 करोड़ रुपए का खर्चा – क्या विधान को लागू करने के लिए यह लागत बहुत ज्यादा है?

अपने बच्चों का उज्ज्वल भविष्य सुनिश्चित करने के लिए पाँच वर्षों में दो लाख करोड़ रुपए किसी भी दृष्टि से 'बहुत ज्यादा धन' नहीं है, जैसा कि बताया जा रहा है! अगर देश में शहरी आबादी के लिए मेट्रो सिस्टम पर करोड़ों रुपए खर्च करना उचित है तो अपने भविष्य की सुरक्षा के लिए गुणवत्तापूर्ण शिक्षा पर कुछ करोड़ रुपए खर्च करना जायज कैसे नहीं हो सकता।

आर.टी.ई. अधिनियम 2009 में स्कूल के मानदण्डों और मानकों के लिए सात अध्यायों के 38 खण्ड और एक अनुसूची है। हर धारा में कई उपधाराएँ और खण्ड व उपखण्ड हैं। खेद की बात यह है कि देश के ज्यादातर लोगों के लिए आर.टी.ई. की समझ इन सभी प्रावधानों में से केवल एक प्रावधान तक सीमित है। जी हाँ, केवल एक – जो 12 (1) (c) है; यह धारा 12 की उपधारा 1 (c) है जिसमें कहा गया है : "इस अधिनियम के प्रयोजन के लिए, एक स्कूल, – जिसे धारा 2 के खण्ड

(n) के उपखण्ड (iii) और (iv) में निर्दिष्ट किया गया है, पहली कक्षा में कुल विद्यार्थियों के 25% तक ऐसे विद्यार्थियों को भर्ती करेगा जो उस स्कूल के आसपड़ोस के कमजोर और वंचित वर्गों के हैं और उन्हें प्राथमिक शिक्षा के पूरा होने तक निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा प्रदान करेगा।'' इस प्रकार यह प्रावधान एक खास तरह के स्कूलों की बात करता है जो अधिनियम के अनुसार ऐसा स्कूल होगा जो 'गैर सहायताप्राप्त स्कूल हो और जिसे अपने खर्चों को पूरा करने के लिए उपयुक्त सरकारी या स्थानीय प्राधिकार से किसी भी प्रकार का अनुदान नहीं मिल रहा हो'; और जिसे सामान्य भाषा में हम 'शुद्ध' निजी स्कूल कहते हैं (सहायता प्राप्त निजी स्कूल की तुलना में)।

यह बहुत ही खेदजनक बात है कि एक राष्ट्र के रूप में हमने इस अधिनियम को इतना छोटा बनाकर रख दिया है। इसमें हम सभी भागीदार हैं फिर चाहे हम शिक्षा विभाग के अधिकारी हों, माता–पिता हों, एक्टिविस्ट हों या शिक्षाविद हों – हम सभी दोषी हैं कि हमने केवल 12 (1) (c) पर ध्यान दिया। शिक्षा विभाग के अधिकारियों के रूप में हमारा पूरा ध्यान इस विशेष प्रावधान को लागू करने में लगा रहा। माता–पिता के रूप में हम या तो इस प्रावधान के तहत अपने बच्चों को निजी स्कूलों में प्रवेश दिलाने के बारे में सोचते रहे या इस चिन्ता में लगे रहे कि पहले से ही निजी स्कूल में पढ़ रहे हमारे बच्चों पर इस प्रावधान का क्या असर होगा। एक्टिविस्ट के रूप में हम इसे लागू करने के निष्पक्ष और पारदर्शी उपायों की खोज करते रहे। और शिक्षाविद के रूप में हम इस प्रावधान के पक्ष और विपक्ष में लिखते रहे या यह लिखते रहे कि इसने हमारी शिक्षा व्यवस्था को कैसे प्रभावित किया है। इससे जो हानि हुई वह इतनी व्यापक है कि अगर आप अपने आसपास किसी से भी इस अधिनियम के बारे में पूछें तो ज्यादातर उत्तर इन तीन–चार शब्दों में होंगे कि : 'निजी स्कूलों में 25% आरक्षण'।

अधिनियम में अन्य 37 अनुभाग हैं जिनमें स्कूल से सम्बन्धित ढेर सारे मुद्दों के बारे में चर्चा की गई है, अतः अधिनियम के महत्त्व को समझने के लिए हमें 12 (1) (c) के परे जाकर उन पर एक नजर डालनी होगी।

इस अधिनियम में जिन बातों को समाविष्ट किया गया है – उन्हें जानने का एक तरीका तो यह है कि विभिन्न अध्यायों के शीर्षकों पर नजर डाली जाए। पहले अध्याय को छोड़कर, जिसका शीर्षक 'प्रस्तावना' है और जिसमें 'बच्चा', 'स्कूल', 'अभिभावक', 'स्थानीय प्राधिकारी' और 'कैपिटेशन शुल्क' आदि की परिभाषाएँ दी गई हैं, बाकी के अध्याय अधिनियम के विभिन्न पहलुओं के आधार पर वर्गीकृत किए गए हैं। उदाहरण के लिए चौथा अध्याय 'स्कूलों और शिक्षकों के दायित्व' के बारे में है और तीसरा अध्याय 'सरकारी/स्थानीय अधिकारियों तथा माता–पिता के कर्तव्यों' से सम्बन्धित है; पाँचवें में पाठ्यचर्या के सभी महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों की बात की गई है। अगले अध्याय में 'बच्चों के इस अधिकार के संरक्षण', उसके लिए किए जाने वाले उपायों और उन्हें लागू करने के लिए नामित प्राधिकारियों के बारे में बताया गया है। इस प्रकार इस अधिनियम में पाठ्यचर्या के सुधारों, शिक्षकों की न्यूनतम योग्यता, स्कूल के न्यूनतम कार्य दिवस और शिक्षकों के कार्य करने के घण्टे, प्राथमिक स्कूल में आठों कक्षाओं में से प्रत्येक के लिए उपयुक्त शिक्षक अनुपात, स्कूल प्रबन्धन समितियों की रचना और किसी संस्था को स्कूल मानने के लिए आवश्यक अनेक मानदण्ड और मानक – जैसे हर मौसम के लिए उपयुक्त इमारत और शौचालय से लेकर सक्रिय पुस्तकालय और खेलकूद की सामग्री तक की सभी बातें समाविष्ट की गई हैं। इन सब प्रावधानों के साथ, इसमें हमारी प्रगति को समर्थन देने के लिए कुछ नियमों और विनियमों की चर्चा भी है, जिसमें समकालीन विचारों का ध्यान रखा गया है जैसे कक्षा–आधारित आकलन को प्रोत्साहन

क्या 12-9 लाख शिक्षकों की कमी पूरी की जा सकती है?

कोई भी शिक्षा प्रणाली अपने शिक्षकों में निवेश किए बिना प्रगति नहीं कर सकती। उत्तर प्रदेश में शिक्षकों की सबसे ज्यादा कमी है। शिक्षा के इस महत्त्वपूर्ण पहलू को हम नजरअन्दाज करते आए हैं। अब शिक्षकों की कमी को दूर करने का हमारे पास बस यही तरीका बचा है कि उचित शैक्षिक योग्यता वाले एक लाख से भी अधिक शिक्षकों को नए सिरे से तैयार करें। यह अतिरिक्त संख्या 1:30 के नए शिक्षक–विद्यार्थी अनुपात सम्बन्धी क्षतिपूर्ति के लिए अभिकल्पित की गई है। शिक्षकों के 5.5 लाख पद रिक्त पड़े हैं। इस बात को सुनिश्चित करने के लिए हमारे पास पाँच वर्ष का समय है कि सभी शिक्षक उचित पेशेवर योग्यता रखने वाले हों।

देना, बच्चों को उसी कक्षा में न रोकना (फेल न करना), शारीरिक दण्ड निषिद्ध करना आदि। यह हमारे समाज की कुछ नकारात्मक बातों का भी निषेध करता है जैसे – कैपिटेशन फीस या 'प्रवेश के लिए डोनेशन' जो धन हथियाने के लिए देश के अधिकांश 'अच्छे' स्कूलों (सार्वजनिक और निजी दोनों) का एक सामान्य तरीका है, कुछ स्कूल टीसी (ट्रान्सफर सर्टिफिकेट) देने से इनकार करते हैं जो वहाँ के प्रधानाध्यापक/प्रबन्धन का एक ऐसा ब्रह्मास्त्र है जिसका प्रयोग वे उन माता–पिता और बच्चों को डराने के लिए करते हैं जो उनके द्वारा प्रतिष्ठापित पेचीदा और विकृत विचारों को नहीं मानते आदि – और यह सब इस आशा के साथ किया गया है कि हम खुद को इन प्रथाओं से मुक्त करने की दिशा में एक कदम आगे बढ़ रहे हैं।

द हब फॉर एजुकेशन, लॉ एण्ड पॉलिसी (hELP)

द स्कूल ऑफ पॉलिसी एण्ड गवर्नेन्स, अज़ीम प्रेमजी विश्वविद्यालय, बेंगलुरु, शिक्षा नीति से सम्बन्धित मामलों पर काम करता है और आर.टी.ई. पर खासतौर से ध्यान देता है। अधिनियम के पारित होने के बाद यह महसूस किया गया कि हितधारकों में इसका प्रचार–प्रसार सही तरीके से नहीं हुआ और इसके अनुपालन की विफलता/विलम्ब का कारण भी यही था। hELP को लगा कि एक ऐसे साधन की जरूरत है जो सभी हितधारकों – जैसे स्कूल प्रशासन, स्कूल प्रबन्धन समिति (एस.एम.सी.), माता–पिता और विद्यार्थी आदि में इस बारे में जागरूकता पैदा करे कि आर.टी.ई. अधिनियम के तहत उनके अधिकार और दायित्व क्या हैं। इसलिए 'अधिकार आधारित ढाँचे' का प्रयोग करके आर.टी.ई. जागरूकता परियोजना बनाई गई ताकि आर.टी.ई. के अधिकार अधिक व्यापक रूप से प्रचारित किए जा सकें। प्राइमर और आत्म–आकलन उपकरणों की संकल्पना की गई। अपने भागीदारों (जैसे कि अक्षरा फाउण्डेशन, BOSCO, सेव द चिल्ड्रन और अज़ीम प्रेमजी फाउण्डेशन का यादगीर जिला संस्थान) के साथ hELP ने कर्नाटक भर में लगभग 1000 स्कूलों में आर.टी.ई. के बारे में जागरूकता फैलाने की परियोजनाएँ शुरू की हैं। भारत के विभिन्न भागों में इसे शुरू करने के लिए hELP को सहभागियों की आवश्यकता है।

शिक्षा के लिए महत्त्वपूर्ण ये सभी प्रावधान इसी अधिनियम का हिस्सा हैं और इसका एक अन्य महत्त्वपूर्ण पहलू यह है कि यह पूरे देश के सभी सार्वजनिक और निजी प्राथमिक स्कूलों पर लागू होता है सिवाय जम्मू और कश्मीर के (जिसने बाद में अपना ही आर.टी.ई. लागू किया)। 2009 में भारतीय संसद ने शिक्षा का अधिकार अधिनियम (आर.टी.ई.अधिनियम) लागू किया जिसके तहत शिक्षा को 6 से 14 साल के हर बच्चे का मौलिक अधिकार बनाया गया। यह अधिनियम अप्रैल 2010 में अस्तित्व में आया और यह उम्मीद की गई कि तीन साल के अन्दर सभी स्कूल इसका पालन करने लगेंगे। जिन राज्यों को शिक्षक–विद्यार्थी अनुपात की जरूरत को पूरा करने के लिए बहुत अधिक संसाधन जुटाने थे, उन्हें यह छूट दी गई कि वे पाँच साल के भीतर इसका पालन सुनिश्चित करें। प्रावधान जो भी हों, सभी स्कूलों को इसका पालन करना था – चाहे वे सार्वजनिक तौर पर संचालित हों या निजी तौर पर और देश के किसी भी भाग में स्थित हों।

पुनः इस लेख के केन्द्रीय भाव पर लौटते हुए हम यह कहना चाहेंगे कि इसमें कोई शक नहीं कि आर.टी.ई. हमारी सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के लिए भी अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है। यह अधिनियम हमारी सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के सुधार के लिए आवश्यक कई कदम उठाने का अधिकार देता है ताकि हम एक सामान्य स्कूल प्रणाली की दिशा में बढ़ सकें। इस अधिनियम के प्रावधानों का उपयोग करके अगर हम अधिनियम में परिकल्पित स्कूल में अपने बच्चों को शिक्षा दिलाने के अधिकार के लिए लड़ें तो हमें निजी स्कूलों की जरूरत ही क्यों पड़ेगी? फिर तो यहाँ उत्कृष्ट सार्वजनिक स्कूल होंगे जिनमें अपेक्षित आधारिक संरचना, मानव संसाधन और उपयुक्त व आधुनिक पाठ्यक्रम होगा। जिनमें हमारे संविधान के सिद्धान्तों का ध्यान रखा जाएगा। इनमें निःशुल्क प्राथमिक शिक्षा दी जाएगी और जहाँ हममें से अधिकांश लोग अपने बच्चों को भेजना चाहेंगे – ठीक वैसे ही जैसे कुछ दशक पहले हमारे देश में थे*– और जैसे अभी विकसित दुनिया के अधिकांश भागों में हैं!

अस्तु, हम सभी जानते हैं कि कानून उतना ही अच्छा होता है जितना कि वे लोग/समाज जहाँ इसे लागू किया जाता है। किसी लक्ष्य को अधिनियम में बदल देने मात्र से अधिकता की उम्मीद नहीं की जा सकती। लेकिन फिर भी कानून एक निर्दिष्ट बिन्दु है और अगर

हम चाहते हैं कि यह अपने कार्य में सफल हो तो हमें पूरे समाज पर भरोसा करना होगा। हमें इस विधेयक के प्रावधानों की मदद से इसके लिए सकारात्मक शक्ति का सृजन करना होगा। शिक्षा का अधिकार समानता, गरिमा और स्वतन्त्रता के अधिकार से जुड़ा हुआ है। जहाँ एक ओर यह अधिनियम सार्वभौमिक प्राथमिक शिक्षा को प्राप्त करने की कोशिश करता है, वहीं दूसरी ओर यह इस बात पर भी पर्याप्त ध्यान देता है कि बच्चों को अधिगम के लिए समानतापूर्ण और गरिमामय स्थान उपलब्ध हो। गरिमा और समानता की धारणा केवल शिक्षा के क्षेत्र में ही महत्त्वपूर्ण नहीं है बल्कि वह एक ऐसा संकल्पनात्मक ढाँचा प्रदान करता है जिसके तहत बच्चों के विभिन्न हकों को वर्गीकृत किया जा सकता है।

अधिकार–आधारित दृष्टिकोण हमारे लिए अनजाना है – इसलिए अगर यह सुनिश्चित करना हो कि हमारे बच्चे अपने अधिकार का लाभ उठाएँ तो सामाजिक स्तर पर मानसिकता को बदलना आवश्यक है; सच पूछा जाए तो हमें प्रोत्साहन–आधारित रूपरेखा (जिसमें हम कार्य करते हैं) से अधिकार–आधारित रूपरेखा की ओर जाना होगा। अधिनियम को परिचालित करने के सन्दर्भ में भी ऐसा ही करना होगा।

यह अधिनियम बच्चे के अधिकारों और अन्य हितधारकों के तदनुरूपी दायित्वों की एक रूपरेखा प्रदान करता है। राज्य और इससे सम्बन्धित अन्य लोग कानूनी तौर पर इस बात के लिए बाध्य हैं कि वे अपने–अपने पदों पर रहते हुए अपने कर्तव्यों का पालन इस प्रकार से करें कि बच्चों को शिक्षा का अधिकार मिल सके। उदाहरण के लिए एक स्थानीय प्राधिकारी की जिम्मेदारी यह है कि वह पड़ोस के क्षेत्र में स्कूलों की पर्याप्त पहुँच सुनिश्चित करे। इसी तरह स्कूल को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वह निर्धारित मानदण्डों और मानकों के अनुरूप है; शिक्षक इस बात के लिए बाध्य हैं कि वे प्रत्येक बच्चे की प्रगति का ध्यान रखें और माता–पिता स्कूल के विकास के लिए जिम्मेदार हैं। जब बात सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली की हो तो ये सारी विशेषताएँ और भी बढ़ जाती हैं – और यही बात सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली के लिए आर.टी.ई. अधिनियम के महत्त्व को अद्भुत बनाती है।

---

*कुछ दशक पहले अधिकतर निजी स्कूल सहायता प्राप्त स्कूल थे और इसीलिए व्यावहारिक रूप से सार्वजनिक शिक्षा प्रणाली का हिस्सा थे।

बी.एस.ऋषिकेश स्कूल ऑफ पॉलिसी एण्ड गवर्नेन्स, अज़ीम प्रेमजी विश्वविद्यालय में सहायक प्रोफेसर हैं। वे विश्वविद्यालय में द हब फॉर एजुकेशन, लॉ एण्ड पॉलिसी का नेतृत्व भी करते हैं। वे शैक्षिक आकलन और शिक्षक–शिक्षा के क्षेत्र में शोध करने में रुचि रखते हैं और शिक्षा नीति से सम्बन्धित मौजूदा मामलों के साथ वे गहन रूप से जुड़े हुए हैं। उनसे rishikesh@apu.edu.in पर सम्पर्क किया जा सकता है। **अनुवाद** : नलिनी रावल